Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

UNSPENT GRANTS

(Chapter 2, 2009 Annual Report of the Auditor General of Ontario)

2nd Session, 39th Parliament
59 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Unspent grants (Chapter 2, 2009 Annual report of the Auditor General of Ontario)

Text in English and French and inverted pages.
Title on added t.p.: Subventions non dépensées (Rapport annuel 2009 du vérificateur général de l'Ontario, chapitre 2)
Also available on the Internet.
ISBN 978-1-4435-4823-6

1. Grants-in-aid – Ontario. 2. Intergovernmental fiscal relations – Ontario. I. Title.
II. Title: Subventions non dépensées (Rapport annuel 2009 du vérificateur général de l'Ontario, chapitre 2)

HJ200 O5 2010 328.713'07653 C2010-964045-4E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

Norman W. Sterling, MPP
Chair

Queen's Park
October 2010

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS*

MEMBERSHIP LIST

2nd Session, 39th Parliament

NORMAN W. STERLING
Chair

PETER SHURMAN
Vice-Chair

WAYNE ARTHURS

AILEEN CARROLL

FRANCE GÉLINAS

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Katch Koch and Trevor Day
Clerks of the Committee

Susan Viets
Research Officer

*Peter Tabuns served as an ongoing substitution.

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

MARIA VAN BOMMEL was replaced by WAYNE ARTHURS on September 22, 2010.

CONTENTS

PREAMBLE 1
Acknowledgments 1
Background 2

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE 2
Auditor and Ministry Agree on Accountability and Control Provisions for Year-end Grants 2
Year-end Grant is a Policy Distinction Not an Accounting Distinction 2
Enhancing Accountability for Grants 2
Reporting Requirements 3
Unspent Grants 2009 3
Stimulus Spending 4
Infrastructure Investments 4
Accountability 5
Management Committees 5
Reporting Requirements 6
Website 6
No Clawing Back of Funds 7
Expenditures and 2007/08 Fiscal Year-end Transfers 8
Year-End Grants: Investing in Ontario Act, 2008 8
Private versus Public Sector Accounting 9
Public Sector Accounting Board (PSAB) Standards 9
Treatment of Expenses 9

CONSOLIDATED LIST OF RECOMMENDATIONS 12

PREAMBLE

The Auditor General noted that the issue of multi-year grants and unspent grants has been discussed in the Auditor's annual reports since 2005. In his *2009 Annual Report*, the Auditor stated that over the years he has expressed the following two concerns with respect to government year-end spending practices:

- the government flowing hundreds of millions, and even billions, of dollars at year-end to fund activities of future periods while expensing such grants as current-year expenses; and
- the weakening of normal accountability controls over transfers that occurred with these year-end grants.

With respect to the second concern, the Auditor said that he was pleased to report in 2008 that after working with the Ministry of Finance, that the two were able to agree on a number of accountability and control provisions that could be included in these year-end transfers, addressing many of the Auditor's concerns in this area. These were key points raised in the *Unspent Grants* section, Chapter 2 of the Auditor's *2009 Annual Report*.

In April 2010 the Standing Committee on Public Accounts held public hearings on this section of Chapter 2. Senior officials from the Ministry of Finance and the Ministry of Energy and Infrastructure (now the Ministry of Energy and the Ministry of Infrastructure) participated in the hearings.[1] (For a transcript of the Committee proceedings please see Committee *Hansard*, April 28, 2010.) The Committee endorses the Auditor's findings. These are summarized in this Committee report which presents the Committee's findings, views, and recommendations. The Committee requests that the Ministry of Finance and the Ministry of Infrastructure provide the Committee Clerk with their written responses to the Committee's recommendations within 120 calendar days of the tabling of the report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

Acknowledgments

The Standing Committee on Public Accounts extends its appreciation to officials from the Ministry of Finance and the Ministry of Energy and Infrastructure for their attendance at the hearings. The Committee also acknowledges the assistance provided during the hearings and report writing deliberations by the Office of the Auditor General, the Clerk of the Committee, and staff in the Legislative Research Service.

[1] Since the hearings, the Ministry of Energy and Infrastructure has been separated into two separate ministries, the Ministry of Energy and the Ministry of Infrastructure. Recommendations in this report will be directed to the Ministry of Infrastructure.

Background

The Auditor said that the government's expensing of year-end grants as current-year expenses is acceptable under Public Sector Accounting Board (PSAB) standards, but added that this type of accounting could convey the message that monies had been spent providing programs and services during that fiscal year, while in reality, few or no services had been provided and few or no benefits had been received by the public.[2] He also said that until quite recently the government often eliminated or significantly reduced the conditions under which such grants were provided to recipients as the government wanted to meet accounting criteria allowing for immediate expense recognition. The "Enhancing Accountability for Grants" section below describes how many of the Auditor's concerns in this area were addressed after working with the Ministry of Finance.

ISSUES RAISED IN THE AUDIT AND BEFORE THE COMMITTEE

Significant issues were raised in the audit and before the Committee. The Committee attaches particular importance to those issues discussed below.

Auditor and Ministry Agree on Accountability and Control Provisions for Year-end Grants

Year-end Grant is a Policy Distinction Not an Accounting Distinction

The Ministry of Finance said that grants are one-time transfers made at the discretion of governments; they can be made at any time of the year. If grants are issued toward the end of the year, they are often referred to as year-end transfers. The Ministry of Finance said, however, that whether a grant is made in the first quarter or the last quarter of the fiscal year, the accounting remains the same. It added that while there may be a policy distinction regarding these year-end transfers, there is no accounting distinction.

Enhancing Accountability for Grants

The Ministry of Finance said that following its period of extensive consultation with the Auditor in 2007, the province put in place a number of revised requirements for one-time transfers to enhance accountabilities for these expenditures. These requirements include:

- specification of the purposes for which funds are to be used and the nature of the eligible expenditures;
- periodic reporting on the use of the transfer funds, the service deliverables and the outcomes achieved;
- the right to an independent verification and audit of the information submitted by the grant recipient; and

[2] See "Private versus Public Sector Accounting" section for further details.

- the right to recover the funds if they are not used, or will not be used, for the intended purposes.

The Ministry of Finance said, in addition, that cost effectiveness must be considered as well as the achievement of an appropriate public policy objective.

The Ministry said that during their 2007 discussions both the Ministry and the Auditor wanted to ensure that accounting rules help achieve government policy objectives and value for money for taxpayers. Both agreed on how to interpret accounting rules (including whether cash had to be distributed before year end or whether it could be accrued forward and transferred to recipients later) and what provisions could be attached to grants that would not conflict with PSAB accounting rules. Prior to this, there had been no specific definition of grant purposes such as how the grant would be used, what types of expenditures were eligible, and output expectations for service delivery. Only the general intent of the purpose of the grant had been expressed.

Reporting Requirements

The Committee wished to know how the Ministry of Finance audits grant recipients to ensure that they adhere to the Ministry's conditions under which the grant was provided. To address this, the Ministry indicated that report-back requirements have also been added for grant recipients. A recipient must report back on a periodic basis in accordance with the recipient's contribution agreement, specifying progress against intent. Reporting is more frequent for some programs. Under the transfer payment accountability directive, the government must monitor and track those reports and is obliged to take appropriate action if reports are not received. Options exist under contracts for Ministry staff to audit the recipient. If the Ministry determines that the money has not been spent, or has not been spent for the intended purpose, the money can be recovered.

The Ministry of Energy and Infrastructure said, speaking about 2007/08 year-end investments, that no grant recipient is in default in terms of reporting and that to the best of its knowledge it has not had to recover any funds. It added that if it were to ask for money back that it would first need to obtain Treasury Board approval.[3]

Unspent Grants 2009

The Auditor noted that the government indicated in its 2009 Budget that it planned to make significant investments over the next two years to stimulate the provincial economy. This included some $32.5 billion to be spent on infrastructure projects by March 31, 2011. He said the potential for some of the stimulus spending funds not to be spent cost-effectively is undoubtedly a program

[3] See "Reporting Requirements" and "Different Programs Have Different Reporting Rules" in the "Stimulus Spending" section for details on how reporting was modified for the allocation of stimulus funds and how it can be difficult to track spending for other programs.

risk. The Auditor also cited concerns from economists and academics that many projects would be slow to start and that actual investments may not be made for several years.

He provided examples relating to the spending of infrastructure money provided to municipalities under the *Investing in Ontario Act, 2008* (Act). His review of funding to 25 of the 445 municipalities (over 70% of funds transferred under the Act) indicated that at the time of his review only 6.2% of the total amounts transferred had been spent by March 31, 2009.[4] The Auditor noted that although $1.1 billion was expensed in the 2007/08 fiscal year, only a fraction of the related infrastructure investments had actually been made.

Stimulus Spending

Infrastructure Investments

The Ministry of Finance said that in recent years, the province invested significantly to build and upgrade infrastructure in communities across Ontario, including expenditures on roads and bridges, public transit, social housing, hospitals and schools. A record level of stimulus occurred in the 2009/10 fiscal year. According to the Ministry stimulus will be even greater in 2010/11.

The Ministry of Energy and Infrastructure said that over 5,400 projects have been approved and are expected to be completed by March 2011. More than 3,100 of these projects are either underway or complete (about 840 are complete). The Ministry of Finance said that consistent with PSAB standards, Ontario's infrastructure investments (to recipients outside of the province's consolidated financial reporting entity) are recorded as expenses in accordance with criteria established under generally accepted accounting principles (GAAP) and PSAB standards.

Infrastructure Funding Actually Spent on Projects

The Committee wished to know how much of the infrastructure funding that has been distributed to recipients has actually been spent. The Ministry of Energy and Infrastructure said that there is a portion of the project money issued in 2009/10 that had yet to be spent. For example, the Ministry gave the City of Hamilton $100 million for its Woodward Avenue sewage treatment plant but that money had not yet been spent. The Ministry also cited an earlier example of $200 million given to universities as a year-end investment in 2007/08. It said that 76% of this money has been spent, but also noted that an additional $200 million had been given to the universities six months prior and that 96% of those funds had been spent. It noted, however, that reporting rules are different for different programs and that under some programs it is difficult to track, in a timely fashion, money spent (see "Reporting Requirements" section below for details).

[4] See "Expenditures and 2007/08 Fiscal Year-end Transfers" section for further information on the *Investing in Ontario Act, 2008.*

Accountability

The Auditor said that public accountability for major year-end transfers and stimulus funding spending would be enhanced if the government publicly reported on the status of the money provided. He said that this reporting could also be presented in the province's annual report to indicate the extent to which funds transferred have actually been spent on infrastructure investments.

The Ministry of Finance said that it continues to work closely with colleagues at the federal Treasury Board and other agencies to ensure that accountability provisions are consistent across government, simple, and reasonable to administer for grant recipients, but that they provide the critical and appropriate support and respect for taxpayer dollars. Accountability mechanisms include public disclosure of program guidelines, periodic reporting by recipients, the right to independent verification, and website postings that allow people to track the progress of individual projects (see "Website" section below for more details).

The Ministry of Energy and Infrastructure said that under the government's former cash based accounting system and before the strengthening of accountability provisions, the Ministry may not have been able to track exactly how money was spent.[5] The Ministry added that this does not mean that money was not spent properly; it just means that the Ministry does not have a record of how it was spent. Now, through periodic reporting by recipients, it can track this and said that former risks have largely been "managed away" (see "Reporting Requirements" section below for more information).

It added that the Ontario government decided to run an open, competitive intake process for all the municipal and non-profit portions of the stimulus programs to promote transparency and accountability in the application process. It said that no other province did this. Other provinces, for example, in some cases referred back to previous competitions for infrastructure programs to select project candidates.

The Ministry of Energy and Infrastructure noted that Ontario negotiated an overarching agreement with the federal government that includes extensive accountability provisions. Ontario took these provisions from the overarching agreement and included them in contribution agreements that exist between the Ontario government and its funding recipients. The Ministry said that while Ontario has a centralized capital planning process, rather than keep delivery of the stimulus program centralized, it divested responsibility to the line ministries closest to the sectors involved, reasoning that these ministries would best be able to monitor project progress.

Management Committees

The Ministry of Energy and Infrastructure explained that management committees exist for all stimulus project programs. These committees comprise representatives from the Ministry of Energy and Infrastructure, the line ministries delivering the program, and the federal government. These committees manage

[5] See "Public Sector Accounting Board Standards" section for more information.

the programs; they do not produce public reports of their decisions. The Ministry of Energy and Infrastructure plays an oversight role in ensuring that the programs are dealt with in an even-handed and consistent manner. It has been audited by an internal audit and is currently being audited by the Auditor General.

Reporting Requirements

The Ministry of Energy and Infrastructure noted strict reporting requirements for various stimulus programs. Municipalities and others are responsible for reporting. In some cases line ministries have had to chase municipalities for the required reports but given the thousands of projects underway, the Ministry of Energy and Infrastructure said this is normal. It added that the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (OMAFRA) delivers many of programs on its behalf; OMAFRA has program analysts who are able to follow up if individual project recipients do not submit reports. Likewise, the Ministry of Municipal Affairs and Housing looks after social housing programs and is able to follow up with municipal service managers on any reporting issues.

Different Programs Have Different Reporting Rules

The Ministry of Energy and Infrastructure also discussed other programs with different reporting frameworks (than the framework for reporting for stimulus funds) that make it harder to track, in a timely fashion, money spent. One example is the $450-million municipal infrastructure initiative. This program requires that municipalities report progress on infrastructure projects at the end of each fiscal year but does not require the municipalities to report spending within specific time frames. There is no reporting on project spending until the funds are fully (100%) spent.

A second example is the $400-million program for spending on municipal roads and bridges. This is another program which requires no reporting until the project funds are fully spent. The Ministry of Energy and Infrastructure said that 442 municipalities received money under the program. The Ministry has received reports from 78 of these municipalities, all of which have reported that they have fully spent their allocated funds. The Ministry described these two examples as its most difficult cases.

It noted others with annual obligations for reporting on spending. It cited the $100-million social housing program as an example. The Ministry receives annual reports with expenditure information for this program. Approximately 93% of the program funding was spent by the time of the hearing.

Website

As noted earlier, the Ministry of Energy and Infrastructure developed a website with information on stimulus spending, including an interactive map with specific project information. The Ministry said that regardless of who is responsible for a project – a line ministry, a municipality, or a university – the website enables stakeholders, staff, community members, Deputy Ministers of Finance, etc. to scrutinize those projects. If, for example, a grant recipient says that a project is

50% complete yet people can see on the website that there appears to be nothing "coming out of the ground," this will prompt questions. The Ministry of Energy and Infrastructure said this has an impact on people's incentive to report and to report correctly.

Committee Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts believes that the Ministry of Energy and Infrastructure website (now the Ministry of Infrastructure website) which enables users to track the progress of specific infrastructure projects funded by stimulus spending is a positive step forward in enhancing accountability. The Committee recommends that:

1. **The Ministry of Infrastructure shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on any measures under consideration to expand reporting on its website for tracking infrastructure stimulus program spending and project progress, such as reporting on who received contracts for the projects and the number of jobs created.**

2. **The Ministry of Infrastructure should develop a website for any major capital grant programs exceeding $25 million over the last two years as well as on a go forward basis. The website should be similar to the Ministry of Infrastructure website which tracks the progress of projects funded by recent stimulus spending. The Ministry of Infrastructure shall report back to the Committee on whether it intends to develop such a website, and if so, when the website can be made public.**

No Clawing Back of Funds

The Ministry of Energy and Infrastructure said that the deadline for stimulus program project completion is March 31, 2011. The Ministry pays out money to municipalities based on project progress. It said that municipalities do not simply receive a lump sum for a stimulus project that can be deposited in a bank to earn interest. It added that an interesting point of negotiation with the federal government was whether money would be clawed back if a recipient failed to complete a project by the March 2011 deadline.

Federal and provincial grants end on March 31, 2011. If a municipality had completed 90% of a project by this date, the municipality would be responsible for funding the additional 10% of the project. In other words, while money will not be clawed back, funds will not be distributed once the March 31, 2011 deadline has passed. The Ministry of Energy and Infrastructure believes this will act as an incentive for timely project completion.

The Ministry of Energy and Infrastructure added that it would know, through reporting, far in advance of the deadline date if a particular project was not likely to be completed by the March 31, 2011 deadline. It said that it will need to hold

discussions with the Treasury Board on what remedial action the government would take for such a case.

Committee Recommendation

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

3. **By December 31, 2010, the Ministry of Infrastructure shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how much of the $32.5 billion in stimulus spending for infrastructure projects is at risk of not being spent by the March 31, 2011 deadline and how many projects would be affected if federal and provincial funding lapses at the deadline.**

Expenditures and 2007/08 Fiscal Year-end Transfers

Year-End Grants: Investing in Ontario Act, 2008

In his *2008 Annual Report*, the Auditor expressed concerns about the *Investing in Ontario Act, 2008*. He said that through the Act, the government granted itself the power to determine how certain transactions would be accounted for in the province's consolidated financial statements. The Auditor's objection was that generally accepted accounting standards, not government legislation, should determine this. He said that his Office does not support the use of legislative provisions to override those standards.

The Ministry of Finance noted that the *Investing in Ontario Act, 2008* stemmed from the Provincial-Municipal Fiscal and Service Delivery Review and recognition that municipalities need to increase their investment in municipal infrastructure in partnership with other levels of government. The Act was introduced in the March 2008 provincial budget. A total of $1.1 billion was allocated to municipalities (in proportion to their populations) through the Act. The Auditor noted that money transferred to municipalities under the Act was recorded as an expense in the 2007/08 fiscal year but was actually transferred after the tabling of the 2007/08 Public Accounts in late August. The Auditor acknowledged that under public sector accounting standards, since a liability had been established as of March 31, 2008 and had appropriation approval, recording the amounts in fiscal 2007/08 was allowed for.

The Ministry of Finance said that as of March 31, 2010, half of the money had already been spent on municipal capital priorities such as roads and bridges, social housing and firefighting equipment. It noted that recipients may also use funds from the Act to support the municipal contributions required to receive stimulus funding for infrastructure development. The Act allows the government to take a share of unanticipated year-end surpluses and allocate them to provincial priority needs.[6]

[6] In 2008, that priority need was identified as municipal use and investment in infrastructure.

Private versus Public Sector Accounting

Public Sector Accounting Board (PSAB) Standards

The Ministry of Finance explained that in the mid-1990s Ontario, in conjunction with other provinces, switched from a modified cash basis of accounting to accrual accounting consistent with recommendations of the Public Sector Accounting and Auditing Board (now the Public Sector Accounting Board). The result is a series of financial and accounting rules that are consistent with GAAP but recognize the unique role of governments. The Ministry said that there are differences between the way in which governments and the private sector account for their finances, much of which is driven by the different standard-setting bodies. Organizations responsible for overall governance recognize this and have instituted mechanisms that reflect the differences.

The Ministry of Finance added that the rules established by PSAB are intended to prevent the government from making financial commitments that extend over years with no accountability. Otherwise, this would result in a situation of political announcements, policy announcements or a guaranteed flow of funds that was not accounted for in the books, or was accounted for in a misleading way. The Ministry of Finance said that it is important to ensure from a public policy controllership perspective that there is a match between the commitment of funds and the reporting of funds.

The Committee, noting that the rules are better now than they were a few years ago, wished to know whether it would be possible to change the rules to provide an incentive for good management behaviour, in addition to good accounting. The Ministry of Finance noted the importance of tightening management practices associated with procurement. It also noted that the annual budget cycle provides a high level of accountability and discipline for many programs. However, the Ministry said that accountability for multi-year programs with peaks and valleys does pose more of a challenge and that it is important to hold ongoing conversations on how to manage public finance and multi-year budgeting. There are always instances in which accounting or rules impose distortions on behaviour – particularly delays. The Ministry said that it must be vigilant in operating within the rules and intent of PSAB and GAPP.

The Ministry emphasized that accounting is an evolving, not a static process. The Deputy Minister of Finance said that he and the Controller, along with other deputies and controllers from governments across Canada, have an ongoing dialogue with the Canadian Institute of Chartered Accountants and PSAB representatives.

Treatment of Expenses

The Ministry of Finance said that the basic underlying rules for expensing are similar in private and public sector accounting. When the decision-making body has determined that an expenditure is made (or when the expenditure is inevitable, or the cost, incurred), the appropriate accrual is recorded. Once the expenditure decision is taken, the Deputy Minister of Finance and the Controller must ensure

that the expenditure is appropriately expensed during the time period in which it is made. The transaction is recorded on the government's books. There is often a lag between the times the grant is provided, the cash flows to the recipient, and the recipient uses the funds for the intended purpose. Time may be required, for example, to ensure that financing is lined up, project plans and approvals are completed, and construction is appropriately tendered and contracted. If the grant money is not used for the intended purposes, the government may retract it from the recipient.

Exchange Transactions

The Controller noted that exchange transactions occur in the private sector. Under an exchange transaction funds are provided for a service delivered or a good, procured. Recognition occurs when the exchange transaction is finalized. In the public sector grants are provided without getting anything in exchange; therefore, no exchange transaction occurs. These transactions are one-sided with the government providing grants to an agency or municipality. Because there is no exchange occurring, specific rules dictate when to recognize the transaction which, as noted above, is the time that the government decision is taken and the government is irrevocably committed to provide the grant.

"Use It or Lose It"

The Ministry of Finance said that under the prior system of cash based accounting resources often remained at year end prompting expenditures, such as perhaps buying furniture, to reduce the cash balance. Governments have been working over the past 15 years to end the "use it or lose it" philosophy, which the Ministry said has often provided the incentive for such behaviour. The Ministry of Finance believes that the adoption of PSAB and accrual accounting has greatly helped and has introduced a more stringent set of accountability measures at the federal and provincial levels and hopes "at the municipal level that would greatly reduce that temptation."

Treatment of Significant Expenditures

The Ministry of Finance believes that there is more complexity in the public sector in that the government provides funds to an agency/municipality which in turn invests with the intent of service delivery to the public over many years in the future. The Committee noted that while the government will write a large cheque before a service is provided, few businesses would operate on this principle. The Ministry of Finance drew attention to two different circumstances. In the first, for transfer recipients such as hospitals, school boards, and colleges, the net effect of the grants has no impact as these entities are included in the consolidated financial statements. In the second, when funds are given to different levels of governments like municipalities or universities which are not consolidated because they have their own governance and accountability structures, grants are expensed in the year they are given. The Ministry of Finance said that Ontario's public sector practice is consistent with that of the federal government and many other jurisdictions.

Budgeting Process versus Accounting Process

The Ministry of Finance said, as noted above, that in the accounting process a transaction is recorded when the significant economic impact of the transaction is felt by the government; that is, it is recorded during the appropriate fiscal year in which the decision was taken and the government is committed to providing the funds. The cash flow and economic impact of this decision could be felt for many years to come. The Ministry said that it could "footnote the daylights out of public accounts" to track the long term impacts but believes that these are best captured in the budgeting process. Successive governments have used the budget and the budgeting process to discuss out-year economic implications of the expenditures contained in a specific fiscal year. Governments across Canada invest with the expectation that there will be sustained economic benefits associated with current year expenses.

Committee Recommendation

4. **The Standing Committee on Public Accounts acknowledges that current accounting rules allow transfer payment grants that are pre-flowed before the funds are actually required and can be spent by the recipient to be recorded as expenses. However, the Committee requests that the Ministry of Finance report back on whether it supports the principle of pre-flowing grants and recording them as a cost of providing services in the current fiscal year when, in fact, the funds will be spent providing services or constructing assets in future years.**

CONSOLIDATED LIST OF RECOMMENDATIONS

The Standing Committee on Public Accounts requests that the Ministry of Finance and the Ministry of Infrastructure provide the Committee Clerk with written responses to the Committee's recommendations within 120 calendar days of the tabling of the report with the Speaker of the Legislative Assembly, unless otherwise specified in a recommendation.

The Standing Committee on Public Accounts recommends that:

1. The Ministry of Infrastructure shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on any measures under consideration to expand reporting on its website for tracking infrastructure stimulus program spending and project progress, such as reporting on who received contracts for the projects and the number of jobs created.

2. The Ministry of Infrastructure should develop a website for any major capital grant programs exceeding $25 million over the last two years as well as on a go forward basis. The website should be similar to the Ministry of Infrastructure website which tracks the progress of projects funded by recent stimulus spending. The Ministry of Infrastructure shall report back to the Committee on whether it intends to develop such a website, and if so, when the website can be made public.

3. By December 31, 2010, the Ministry of Infrastructure shall report back to the Standing Committee on Public Accounts on how much of the $32.5 billion in stimulus spending for infrastructure projects is at risk of not being spent by the March 31, 2011 deadline and how many projects would be affected if federal and provincial funding lapses at the deadline.

4. The Standing Committee on Public Accounts acknowledges that current accounting rules allow transfer payment grants that are pre-flowed before the funds are actually required and can be spent by the recipient to be recorded as expenses. However, the Committee requests that the Ministry of Finance report back on whether it supports the principle of pre-flowing grants and recording them as a cost of providing services in the current fiscal year when, in fact, the funds will be spent providing services or constructing assets in future years.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

SUBVENTIONS NON DÉPENSÉES

(Rapport annuel 2009 du vérificateur général de l'Ontario, chapitre 2)

2e session, 39e législature
59 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Subventions non dépensées (Rapport annuel 2009 du vérificateur général de l'Ontario, chapitre 2)

Texte en français et en anglais disposé tête bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Unspent grants (Chapter 2, 2009 Annual report of the Auditor General of Ontario)
Également disponible sur l'Internet.
ISBN 978-1-4435-4823-6

1. Subventions de l'État aux collectivités locales – Ontario. 2. Relations fiscales intergouvernementales – Ontario. I. Titre. II. Titre: Unspend grants (chapter 2, 2009 Annual report of the Auditor General of Ontario)

HJ200 O5 2010 328.713'07653 C2010-964045-4F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et de le confier à l'Assemblée.

Le président du comité,

Norman W. Sterling

Queen's Park
Octobre 2010

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS*

2e session, 39e législature

NORMAN W. STERLING
Président

PETER SHURMAN
Vice-président

WAYNE ARTHURS

AILEEN CARROLL

FRANCE GÉLINAS

JERRY J. OUELLETTE

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

DAVID ZIMMER

Katch Koch et Trevor Day
Greffiers du comité

Susan Viets
Recherchiste

*Peter Tabuns a régulièrement servi de remplacement.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

MARIA VAN BOMMEL a été remplacée par WAYNE ARTHURS le 22 septembre 2010.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
Remerciements 1
Contexte 2

QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ 2
Le vérificateur et le Ministère conviennent de mesures de responsabilisation et de contrôle pour les subventions de fin d'exercice 2
Une subvention de fin d'exercice est une distinction stratégique et non pas comptable 2
Amélioration de la responsabilisation à l'égard des subventions 2
Exigences en matière de rapports 3
Subventions non dépensées en 2009 4
Dépenses de stimulation 4
Investissements dans l'infrastructure 4
Responsabilisation 5
Comités de gestion 6
Exigences en matière de rapports 6
Site Web 7
Aucune récupération de fonds 8
Dépenses et transferts de fin d'exercice en 2007-2008 9
Subventions de fin d'exercice : Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario 9
Comptabilité dans les secteurs privé et public 10
Normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) 10
Traitement des charges 11

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS 14

PRÉAMBULE

Le vérificateur général a fait remarquer que la question des subventions pluriannuelles et des subventions non dépensées est abordée dans ses rapports annuels depuis 2005. Dans son *Rapport annuel 2009*, il dit qu'il a exprimé au fil des ans les deux préoccupations suivantes quant aux pratiques du gouvernement en rapport avec les dépenses de fin d'exercice :

- le gouvernement dépense des centaines de millions de dollars et même des milliards de dollars en fin d'exercice pour financer les activités de périodes ultérieures, tout en comptabilisant de telles subventions comme des dépenses en cours d'exercice;
- le relâchement des mécanismes de contrôle habituels des transferts effectués au moyen des subventions de fin d'exercice.

En ce qui a trait à la seconde préoccupation, le vérificateur a indiqué qu'il a souligné avec plaisir en 2008 que grâce à sa collaboration avec le ministère des Finances, lui et le Ministère ont pu convenir de l'établissement d'un certain nombre de mesures de responsabilisation et de contrôle applicables aux transferts de fin d'exercice et répondre ainsi à bon nombre des préoccupations du vérificateur à cet égard. Il s'agit là de points clés abordés dans la section *Subventions non dépensées* du chapitre 2 du *Rapport annuel 2009* du vérificateur.

Le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences publiques en avril 2010 sur la section *Subventions non dépensées* du chapitre 2. Des hauts fonctionnaires du ministère des Finances et du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (maintenant le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure) ont pris part aux audiences[1]. (On trouvera la transcription des audiences tenues par le Comité le 28 avril 2010 dans le *Journal des débats* des comités.) Le Comité souscrit aux constatations du vérificateur, lesquelles sont résumées dans le présent rapport du Comité, accompagnées des propres constatations, opinions et recommandations de celui-ci. Le Comité demande au ministère des Finances et au ministère de l'Infrastructure de faire parvenir au greffier du Comité leurs réponses écrites à l'égard des recommandations du Comité dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans une recommandation.

Remerciements

Le Comité tient à remercier les représentants du ministère des Finances et du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure de leur participation aux audiences. Il remercie également le Bureau du vérificateur général, le greffier du Comité et le personnel du Service de recherches de l'Assemblée législative pour l'assistance

[1] Depuis les audiences, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a été scindé en deux ministères distincts, soit le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Infrastructure. Les recommandations formulées dans le présent rapport s'adressent au ministère de l'Infrastructure.

qu'ils lui ont prêtée durant les audiences et les délibérations sur la rédaction du rapport.

Contexte

Le vérificateur a dit que la comptabilisation par le gouvernement des subventions de fin d'exercice comme des dépenses en cours d'exercice était conforme aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Il a toutefois ajouté que ce mode de comptabilisation pouvait laisser croire que les fonds ont été affectés à la prestation de programmes et de services durant l'exercice alors qu'il n'y a guère ou pas de services qui ont été fournis en réalité et que le public n'en a guère ou pas profité[2]. Il a également dit que le gouvernement, jusqu'à tout récemment, a souvent éliminé ou réduit de façon significative les conditions d'octroi de telles subventions aux bénéficiaires, car il voulait satisfaire aux critères comptables de la constatation immédiate des charges liées à ces transferts. Dans la section « Amélioration de la responsabilisation en matière de subventions » ci-dessous, nous décrivons les moyens qui ont été pris pour remédier à de nombreuses préoccupations du vérificateur dans ce domaine grâce à la collaboration de celui-ci avec le ministère des Finances.

QUESTIONS SOULEVÉES DANS LE CADRE DE LA VÉRIFICATION ET DEVANT LE COMITÉ

D'importantes questions ont été soulevées dans le cadre de la vérification et devant le Comité. Celui-ci accorde une importance particulière aux questions examinées ci-dessous.

Le vérificateur et le Ministère conviennent de mesures de responsabilisation et de contrôle pour les subventions de fin d'exercice

Une subvention de fin d'exercice est une distinction stratégique et non pas comptable

Le ministère des Finances a dit que les subventions sont des transferts ponctuels que les gouvernements effectuent à leur discrétion, à n'importe quel moment de l'année. Quand les subventions sont versées vers la fin de l'année, on parle souvent dans ce cas de transferts de fin d'exercice. Toutefois, le ministère des Finances a déclaré que le traitement comptable est le même, que la subvention soit versée au premier ou au dernier trimestre de l'exercice. Il y a peut-être une distinction stratégique en rapport avec les transferts de fin d'exercice, a ajouté le Ministère, mais il n'y a pas de distinction comptable.

Amélioration de la responsabilisation à l'égard des subventions

Le ministère des Finances a dit qu'à la suite de sa période de consultations poussées avec le vérificateur en 2007, la province a établi plusieurs nouvelles

[2] Consulter la section « Comptabilité dans les secteurs privé et public » pour de plus amples renseignements.

exigences en rapport avec les transferts ponctuels afin d'améliorer la reddition de comptes à l'égard de ces dépenses. Au nombre de ces exigences, citons :

- l'indication des fins précises auxquelles serviront les fonds ainsi que de la nature des dépenses admissibles;
- des comptes rendus périodiques sur l'utilisation des fonds transférés, sur les services livrables et sur les résultats atteints;
- le droit de procéder à une vérification ou à un audit indépendants de l'information soumise par le bénéficiaire d'une subvention;
- le droit de recouvrer les fonds qui ne sont ni ne seront affectés aux fins prévues.

Le ministère des Finances a ajouté que l'efficience doit être prise en compte de même que la réalisation d'un objectif de politique publique pertinent.

Le Ministère a dit que lui et le vérificateur, durant leurs discussions en 2007, tenaient à s'assurer que les règles comptables contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques du gouvernement et à l'optimisation des ressources pour les contribuables. Le Ministère et le vérificateur ont convenu de l'interprétation des règles comptables (notamment s'il fallait distribuer les fonds avant la fin de l'exercice ou s'il était possible de les reporter et de les transférer plus tard aux bénéficiaires) et des dispositions pouvant être rattachées aux subventions sans aller à l'encontre des règles comptables du CCSP. Auparavant, il n'existait aucune définition des fins précises d'une subvention, par exemple à quoi servirait la subvention, les types de dépenses admissibles et les résultats attendus sur le plan de la prestation des services. On indiquait uniquement les fins générales de la subvention.

Exigences en matière de rapports

Le Comité voulait connaître les moyens pris par le ministère des Finances pour vérifier les bénéficiaires d'une subvention afin d'avoir l'assurance qu'ils respectent les conditions imposées par le Ministère pour l'octroi de la subvention. À ce sujet, le Ministère a indiqué que des exigences de compte rendu ont également été ajoutées aux exigences auxquelles doivent se conformer les bénéficiaires d'une subvention. Les bénéficiaires doivent présenter un rapport à intervalles réguliers conformément à leur accord de contribution en précisant les progrès réalisés à l'égard des fins de la subvention. Les comptes rendus sont plus fréquents pour certains programmes. Selon la directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, le gouvernement doit surveiller ces rapports et en assurer le suivi et a l'obligation de prendre les mesures qui s'imposent quand il ne les reçoit pas. Les contrats prévoient que le personnel du Ministère peut soumettre les bénéficiaires à une vérification. Si le Ministère détermine que les fonds n'ont pas été dépensés, ou qu'ils n'ont pas été dépensés aux fins prévues, il peut les récupérer.

En parlant des investissements de la fin de l'exercice 2007-2008, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a déclaré qu'aucun bénéficiaire de subvention n'avait omis un compte rendu et qu'à sa connaissance, il n'avait pas eu à récupérer des fonds. Il a ajouté que s'il lui fallait récupérer des fonds, il lui faudrait d'abord obtenir l'approbation du Conseil du Trésor[3].

Subventions non dépensées en 2009

Le vérificateur a souligné que le gouvernement a annoncé dans son budget de 2009 qu'il entendait faire des investissements importants au cours des deux prochaines années pour stimuler l'économie de la province. Le gouvernement prévoyait, entre autres, consacrer quelque 32,5 milliards de dollars à des projets d'infrastructure d'ici le 31 mars 2011. Le vérificateur a indiqué qu'il existait sans aucun doute un risque qu'une partie des fonds consacrés aux dépenses de stimulation ne soit pas dépensée de manière rentable. Le vérificateur a également fait part des préoccupations exprimées par des économistes et des universitaires quant au fait que de nombreux projets seraient lents à démarrer et que les investissements réels pourraient ne pas être faits avant plusieurs années.

Il a donné des exemples liés à l'investissement des fonds à l'infrastructure versés aux municipalités en vertu de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* (la Loi). Son examen des fonds versés à 25 des 445 municipalités concernées (ce qui correspond à plus de 70 % des transferts effectués en vertu de la Loi) indiquait à ce moment que seulement 6,2 % du montant total transféré avait été investi au 31 mars 2009[4]. Bien qu'un montant de 1,1 milliard de dollars ait été passé en charges durant l'exercice 2007-2008, le vérificateur a remarqué qu'une fraction seulement des investissements connexes dans l'infrastructure avaient été effectués.

Dépenses de stimulation

Investissements dans l'infrastructure

Le ministère des Finances a déclaré que la province a fait des investissements considérables au cours des dernières années pour la construction et la modernisation de l'infrastructure dans les collectivités de l'Ontario, y compris les routes et les ponts, les transports en commun, le logement social, les hôpitaux et les écoles. Les dépenses de stimulation ont atteint un niveau sans précédent au cours de l'exercice 2009-2010 et le niveau sera encore plus élevé, d'après le Ministère, en 2010-2011.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a indiqué que plus de 5 400 projets ont été approuvés et devraient être terminés d'ici mars 2011. Plus de 3 100 d'entre

[3] Voir « Exigences en matière de rapports » et « Des règles différentes en matière de rapport pour des programmes différents » dans la section « Dépenses de stimulation » pour obtenir de l'information sur la modification des exigences en matière de rapports pour l'affectation des fonds de stimulation et sur la difficulté d'assurer le suivi des dépenses des autres programmes.

[4] Consulter la section « Dépenses et transferts de fin d'exercice en 2007-2008 » pour obtenir d'autres renseignements sur la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario.*

eux sont soit en cours de réalisation soit terminés (environ 840 projets sont terminés). Le ministère des Finances a dit que conformément aux normes du CCSP, les investissements de l'Ontario dans l'infrastructure (destinés à des bénéficiaires hors du périmètre comptable de la province) sont passés en charges en conformité avec les critères établis en vertu des principes comptables généralement reconnus (PCGR) et des normes du CCSP.

Fonds à l'infrastructure réellement investis dans des projets

Le Comité désirait connaître le montant des fonds à l'infrastructure distribués aux bénéficiaires qui avait réellement été investi. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a dit qu'une partie des fonds distribués en 2009-2010 pour des projets d'infrastructure n'était pas encore investie. Par exemple, le Ministère a versé à la ville de Hamilton une subvention de 100 millions de dollars pour améliorer sa station de traitement des eaux usées de l'avenue Woodward, mais ce montant n'était pas encore investi. Il a également donné un exemple antérieur, soit un montant de 200 millions de dollars versé aux universités à titre d'investissement de fin d'exercice en 2007-2008. Il a dit que 76 % de ce montant avait été dépensé, tout en soulignant qu'un autre montant de 200 millions de dollars avait été versé aux universités six mois auparavant et qu'il avait été dépensé à hauteur de 96 %. Il a fait remarquer, toutefois, que les règles en matière de rapport sont différentes pour des programmes différents et qu'il est difficile d'effectuer un suivi en temps opportun des sommes dépensées dans le cas de certains programmes (consulter la section « Exigences en matière de rapports » plus loin pour de plus amples renseignements).

Responsabilisation

Le vérificateur a indiqué que la reddition de comptes publique à propos des transferts importants de fin d'exercice et des dépenses de stimulation pourrait être améliorée si le gouvernement rendait publiquement compte de l'état des fonds versés. Il a ajouté que ces renseignements pourraient aussi être présentés dans le rapport annuel de la province afin d'indiquer la mesure dans laquelle les fonds transférés ont réellement été investis dans les infrastructures.

Le ministère des Finances a dit qu'il continuait de travailler en étroite collaboration avec ses collègues du Conseil du Trésor fédéral et d'autres organismes pour faire en sorte que les dispositions en matière de reddition de comptes soient cohérentes dans l'ensemble du gouvernement, simples et raisonnablement faciles à administrer pour les bénéficiaires des subventions, tout en assurant le soutien et le respect essentiels et appropriés des deniers des contribuables. Les mécanismes de responsabilisation comprennent la publication des lignes directrices des programmes, la présentation de comptes rendus à intervalles réguliers par les bénéficiaires, le droit de procéder à une vérification indépendante et l'affichage de renseignements sur le site Web pour permettre aux gens de suivre l'avancement de chaque projet (consulter la section « Site Web » plus loin pour de plus amples renseignements).

Selon le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, dans le cadre de l'ancien système de comptabilité de caisse du gouvernement et avant le renforcement des

dispositions en matière de reddition de comptes, le Ministère n'aurait peut-être pas pu assurer un suivi exact de la façon dont les fonds étaient dépensés[5]. Il a ajouté que ceci ne voulait aucunement dire que les fonds étaient mal dépensés, mais tout simplement qu'il n'avait pas de registre indiquant la façon dont ils avaient été dépensés. Maintenant, grâce aux comptes rendus présentés à intervalles réguliers par les bénéficiaires, le Ministère peut assurer le suivi de cette information et il dit que les risques qui existaient auparavant ont été largement « écartés » (consulter la section « Exigences en matière de rapports » plus loin pour de plus amples renseignements).

Il a ajouté que le gouvernement de l'Ontario a décidé de mener un processus d'appel de demandes de financement concurrentiel et ouvert pour toutes les parties municipales et sans but lucratif des programmes de stimulation afin de promouvoir la transparence et la responsabilisation du processus de demande de financement. Il a dit qu'aucune autre province n'avait procédé ainsi. Par exemple, dans certains cas, les autres provinces se sont reportées à des appels d'offres lancés antérieurement pour des programmes d'infrastructure afin de choisir les candidats qui réaliseraient des projets.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a souligné que l'Ontario a négocié un accord général avec le gouvernement fédéral qui comprend des dispositions exhaustives en matière de reddition de comptes. L'Ontario a incorporé ces dispositions dans les accords de contribution qui existent entre le gouvernement de l'Ontario et les bénéficiaires des subventions de la province. Selon le Ministère, même si l'Ontario a un processus centralisé de planification des investissements, au lieu de centraliser la prestation des programmes de stimulation, il en a cédé la responsabilité aux ministères hiérarchiques les plus près des secteurs concernés, car il était d'avis que les ministères seraient mieux en mesure de surveiller l'avancement des projets.

Comités de gestion

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a expliqué qu'il existe des comités de gestion pour tous les programmes de stimulation. Ces comités se composent de représentants du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, des ministères hiérarchiques responsables de la prestation des programmes et du gouvernement fédéral. Les comités gèrent les programmes et ils ne produisent pas de compte rendu public de leurs décisions. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure joue un rôle de surveillance en s'assurant que les programmes sont gérés de façon équitable et cohérente. Il a fait l'objet d'une vérification interne et il est actuellement vérifié par le vérificateur général.

Exigences en matière de rapports

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a attiré l'attention sur les exigences rigoureuses en matière de rapports pour différents programmes de stimulation. Les municipalités et les autres bénéficiaires de subventions ont la

[5] Consulter la section « Normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public » pour de plus amples renseignements.

responsabilité de produire des comptes rendus. Dans certains cas, les ministères hiérarchiques ont dû harceler les municipalités pour obtenir les rapports exigés, mais le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a dit que c'est tout à fait normal compte tenu des milliers de projets en cours. Il a ajouté que le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (MAAAR) assure la prestation de nombreux programmes en son nom; le MAAAR compte des analystes de programmes qui sont en mesure d'effectuer un suivi quand les bénéficiaires d'une subvention ne soumettent pas leurs rapports. De même, le ministère des Affaires municipales et du Logement s'occupe des programmes de logement social et est en mesure d'effectuer un suivi auprès des gestionnaires des services municipaux concernant tout problème de compte rendu.

Des règles différentes en matière de rapport pour des programmes différents

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a également discuté d'autres programmes auxquels s'appliquent des règles différentes en matière de rapport (différentes de celles qui s'appliquent au compte rendu des fonds de stimulation), ce qui complique le suivi en temps opportun des montants dépensés. L'initiative d'investissement de 450 millions de dollars dans l'infrastructure municipale en est un exemple. Ce programme exige que les municipalités rendent compte de l'avancement des projets d'infrastructure à la fin de chaque exercice, mais ne les oblige pas à rendre compte des dépenses dans des délais précis. Il n'y a aucun compte rendu des dépenses d'un projet tant que les fonds ne sont pas entièrement (100 %) investis.

Un second exemple est le programme de dépenses de 400 millions de dollars pour les routes et ponts municipaux. Il s'agit là d'un autre programme qui n'exige pas de compte rendu tant que les fonds d'un projet ne sont pas entièrement investis. Selon le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, 442 municipalités ont reçu des fonds dans le cadre du programme et 78 d'entre elles ont transmis des rapports indiquant qu'elles avaient investi la totalité des fonds qui leur ont été versés. Le Ministère a indiqué que ces deux exemples représentaient ses cas les plus difficiles.

Il a mentionné d'autres bénéficiaires ayant l'obligation de rendre compte annuellement des dépenses dans le cadre d'un programme. Il a donné en exemple le programme de logement social de 100 millions de dollars. Pour ce programme, le Ministère reçoit des comptes rendus annuels accompagnés de renseignements sur les investissements effectués. Environ 93 % des fonds du programme avaient été investis au moment des audiences.

Site Web

Comme indiqué précédemment, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a développé un site Web où l'on trouve de l'information sur les dépenses de stimulation, y compris une carte géographique interactive fournissant de l'information sur les projets individuels. Quel que soit le responsable d'un projet – un ministère hiérarchique, une municipalité ou une université –, le Ministère dit que le site Web permet aux intéressés, au personnel, aux membres de la

collectivité, aux sous-ministres des Finances et à d'autres personnes d'examiner de près ces projets. Par exemple, si le bénéficiaire d'une subvention dit qu'un projet est à moitié terminé et que les gens constatent sur le site Web que rien ne semble avoir été construit, des questions seront assurément posées. Selon le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, ceci incite les gens à rendre des comptes et à le faire correctement.

Recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics estime que le site Web du ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure (maintenant le site Web du ministère de l'Infrastructure) que les utilisateurs peuvent consulter pour surveiller l'avancement des projets d'infrastructure individuels financés au moyen des dépenses de stimulation est une étape positive pour améliorer la reddition de comptes. Le Comité recommande ce qui suit :

1. **Le ministère de l'Infrastructure présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures à l'étude, le cas échéant, pour élargir l'information communiquée sur son site Web aux fins de suivi des dépenses de programmes de stimulation de l'infrastructure et de l'avancement des projets en fournissant, par exemple, de l'information sur les entités auxquelles des contrats ont été octroyés pour réaliser des projets et sur le nombre d'emplois créés.**

2. **Le ministère de l'Infrastructure doit développer un site Web pour les programmes de subvention de grands projets d'immobilisations qui dépassaient 25 millions de dollars au cours des deux dernières années et qui dépasseront ce montant dans le futur. Le site Web sera semblable à l'autre site du Ministère qui fournit de l'information sur l'avancement des projets financés au moyen des dépenses de stimulation récentes. Le ministère de l'Infrastructure fait rapport au Comité de son intention de développer ou non ce site Web et, le cas échéant, à quel moment il sera accessible au public.**

Aucune récupération de fonds

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a indiqué que la date limite pour mener à bien les projets des programmes de stimulation est le 31 mars 2011. Le Ministère verse des fonds aux municipalités en fonction de l'avancement des projets. Il ne leur verse pas un montant forfaitaire qu'elles déposeraient simplement à la banque pour qu'il rapporte de l'intérêt en attendant de réaliser leurs projets de stimulation. Il a ajouté que la récupération éventuelle des fonds dans le cas où un bénéficiaire ne termine pas un projet avant la date limite de mars 2011 avait été un point de négociation intéressant avec le gouvernement fédéral.

Les subventions fédérales et provinciales prennent fin le 31 mars 2011. Si un projet est achevé à hauteur de 90 % à cette date, la municipalité sera responsable du financement de la dernière tranche de 10 %. Autrement dit, les fonds versés ne

seront pas récupérés, mais il n'y aura pas de distribution de fonds passé la date du 31 mars 2011. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure est d'avis que cette mesure incitera les municipalités à mener les projets à bien dans les délais prévus.

Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure a ajouté qu'il saura bien avant la date limite, grâce aux comptes rendus, si un projet donné ne sera probablement pas terminé avant le 31 mars 2011. Il a indiqué qu'il devra tenir des discussions avec le Conseil du Trésor sur les mesures correctives que prendrait le gouvernement dans un cas pareil.

Recommandation du Comité

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

3. **Le ministère de l'Infrastructure présente au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 décembre 2010 un rapport sur la fraction des fonds de stimulation de 32,5 milliards de dollars pour la réalisation de projets d'infrastructure qui risque de n'être pas investie à la date limite du 31 mars 2011, et sur le nombre de projets qui seraient touchés à la suite de la péremption des fonds fédéraux et provinciaux à la date limite.**

Dépenses et transferts de fin d'exercice en 2007-2008

Subventions de fin d'exercice : Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario

Dans son *Rapport annuel 2008*, le vérificateur exprimait des préoccupations à propos de la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario*. Il disait que, grâce à la Loi, le gouvernement s'était octroyé le pouvoir de déterminer comment certaines transactions seraient comptabilisées dans les états financiers consolidés de la province. Le vérificateur était plutôt d'avis que ce sont les normes comptables généralement reconnues qui devaient déterminer la façon dont les transactions sont comptabilisées, et non la législation. Il a dit que le Bureau du vérificateur général n'appuyait pas le recours aux dispositions législatives pour contourner ces normes.

Le ministère des Finances a fait remarquer que la *Loi de 2008 permettant d'investir dans l'Ontario* découlait de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services ainsi que de la reconnaissance du besoin des municipalités d'accroître leurs investissements dans l'infrastructure municipale en partenariat avec les autres ordres de gouvernement. La Loi a été annoncée dans le budget provincial déposé en mars 2008. Un montant total de 1,1 milliard de dollars a été alloué aux municipalités (proportionnellement à leur population) aux termes de la Loi. Le vérificateur a remarqué que les montants transférés aux municipalités en vertu de la Loi avaient été passés en charges durant l'exercice 2007-2008 alors que les fonds avaient en fait été transférés après le dépôt des Comptes publics 2007-2008 vers la fin d'août. Le vérificateur a reconnu que, selon les normes de comptabilité dans le secteur public, étant donné

qu'un passif a été constaté le 31 mars 2008 et que les crédits ont été approuvés, la comptabilisation des fonds durant l'exercice 2007-2008 était permise.

Le ministère des Finances a dit que la moitié des fonds, au 31 mars 2010, avait été investie dans les priorités en matière d'immobilisations municipales comme les routes et les ponts, le logement social et le matériel de lutte contre les incendies. Il a souligné que les bénéficiaires peuvent également appliquer les fonds reçus dans le cadre de la Loi aux contributions municipales exigées pour recevoir des fonds de stimulation au titre du développement de l'infrastructure. La Loi autorise le gouvernement à affecter une partie des excédents imprévus en fin d'exercice aux besoins prioritaires de la province[6].

Comptabilité dans les secteurs privé et public

Normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP)

Le ministère des Finances a expliqué que l'Ontario, en même temps que les autres provinces, a abandonné la comptabilité de caisse au milieu des années 1990 au profit de la comptabilité d'exercice, conformément aux recommandations du Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (maintenant le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public). L'ensemble de règles financières et comptables qui en a découlé s'inscrit dans les PCGR tout en tenant compte du rôle propre aux administrations publiques. Le Ministère a indiqué qu'il existe des différences entre la comptabilisation des opérations financières des administrations publiques et celle du secteur privé et que ces différences sont en grande partie le fait d'organismes normalisateurs différents. Les organisations responsables de la gouvernance générale reconnaissent ce fait et ont instauré des mécanismes qui tiennent compte de ces différences.

Le ministère des Finances a ajouté que les règles établies par le CCSP visent à empêcher le gouvernement de prendre des engagements financiers portant sur plusieurs années sans reddition de comptes. Il s'ensuivrait autrement une situation où des annonces politiques, des annonces stratégiques ou un flux garanti de fonds ne sont pas comptabilisés ou le sont d'une façon qui prête à confusion. Selon le ministère des Finances, il est important de veiller, du point de vue de la fonction de contrôleur de la politique publique, à ce que l'engagement des fonds corresponde au compte rendu des fonds.

En soulignant que les règles étaient plus efficaces qu'il y a quelques années, le Comité désirait savoir s'il serait possible de modifier les règles pour favoriser l'adoption de bonnes méthodes de gestion en plus des bonnes méthodes comptables. Le ministère des Finances a attiré l'attention sur l'importance de resserrer les pratiques de gestion associées à l'approvisionnement. Il a en outre souligné que le cycle budgétaire annuel offre un niveau élevé de responsabilisation et de discipline pour de nombreux programmes. Toutefois, le Ministère a dit que la reddition de comptes pour des programmes pluriannuels

[6] En 2008, le besoin prioritaire était un usage et des investissements municipaux dans l'infrastructure.

dont la demande fluctue est un défi de taille et qu'il est important de discuter en permanence des meilleurs moyens de gérer les finances publiques et la budgétisation pluriannuelle. Il y a toujours des cas dans lesquels la comptabilité ou les règles imposent des distorsions, en particulier des délais. Le Ministère a dit qu'il doit faire preuve de vigilance pour respecter les règles et l'intention du CCSP et des PCGR.

Le Ministère a attiré l'attention sur le fait que la comptabilité est un processus évolutif et non pas immuable. Selon le sous-ministre des Finances, lui et le contrôleur, ainsi que d'autres sous-ministres et contrôleurs d'administrations publiques au Canada, entretiennent un dialogue permanent avec les représentants de l'Institut Canadien des Comptables Agréés et du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

Traitement des charges

Selon le ministère des Finances, les règles comptables de base de la passation en charges sont identiques dans les secteurs privé et public. Quand l'organisme décisionnel établit qu'une dépense est effectuée (ou quand la dépense est inévitable ou le coût engagé), la charge à payer appropriée est comptabilisée. Une fois que la décision de faire la dépense a été prise, le sous-ministre des Finances et le contrôleur doivent veiller à ce que la dépense soit passée en charges comme il se doit durant la période dans laquelle elle est effectuée. L'opération est consignée dans les livres du gouvernement. Il y a bien souvent un décalage entre le moment où la subvention est octroyée, le moment où le bénéficiaire la reçoit et le moment où il l'utilise aux fins prévues. On peut avoir besoin de temps, par exemple, pour s'assurer que le financement est disponible, que les plans des projets sont terminés, que les approbations nécessaires ont été obtenues et que les travaux de construction font l'objet d'un appel d'offres et d'une passation de marché en bonne et due forme. Si la subvention ne sert pas aux fins prévues, le gouvernement peut la retirer au bénéficiaire.

Opérations avec contrepartie

Le contrôleur a souligné qu'il y a des opérations avec contrepartie dans le secteur privé. Dans une telle opération, on verse des fonds en retour d'un service fourni ou d'un bien acheté. La constatation se fait à la fin de l'opération avec contrepartie. Dans le secteur public, on verse des subventions sans rien obtenir en retour; par conséquent, il n'y a pas d'opération avec contrepartie. Il s'agit d'opérations unilatérales dans lesquelles le gouvernement verse des subventions à un organisme ou à une municipalité. Comme il n'y a pas de contrepartie, des règles précises stipulent à quel moment il faut comptabiliser l'opération, ce qui correspond, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, au moment où le gouvernement prend la décision et où il est irrévocablement engagé à verser la subvention.

« Dépenser les fonds alloués pour ne pas les perdre »

Selon le ministère des Finances, dans l'ancien système de comptabilité de caisse, il restait souvent des fonds à la fin de l'exercice et cette situation entraînait une

course aux dépenses, par exemple pour acheter du mobilier, afin de réduire le solde de trésorerie. Les administrations publiques s'efforcent depuis 15 ans de mettre fin à la culture voulant que l'on « dépense les fonds alloués pour ne pas les perdre », laquelle, selon le Ministère, a souvent favorisé un tel comportement. Le ministère des Finances estime que l'adoption des normes du CCSP et de la comptabilité d'exercice a grandement amélioré la situation et a instauré un ensemble plus rigoureux de mesures de responsabilisation aux niveaux fédéral et provincial et espère que ceci « diminuerait grandement la tentation au niveau municipal ».

Traitement des dépenses importantes

Le ministère des Finances estime qu'il y a davantage de complexité dans le secteur public du fait que le gouvernement verse des fonds à un organisme ou à une municipalité qui les investit à son tour dans le but d'offrir des services au public pendant de nombreuses années à venir. Alors que le gouvernement verse des montants importants avant qu'un service soit rendu, le Comité a souligné que peu d'entreprises fonctionneraient de cette façon. Le ministère des Finances a attiré l'attention sur deux situations différentes. Dans le premier cas, celui des bénéficiaires de paiements de transfert comme les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges, l'effet net des subventions est nul, car ces entités sont comprises dans les états financiers consolidés de la province. Dans le second cas, celui où des fonds sont versés à différents ordres de gouvernement comme les municipalités ou à des universités, qui ne font pas partie des états financiers consolidés parce qu'elles ont leur propre structure de gouvernance et de reddition de comptes, les subventions sont passées en charges dans l'année où elles sont versées. Le ministère des Finances a dit que la pratique observée dans le secteur public de l'Ontario cadre avec celle du gouvernement fédéral et de beaucoup d'autres administrations.

Processus budgétaire et processus comptable

Comme indiqué ci-dessus, le ministère des Finances a dit qu'une opération, dans le processus comptable, est comptabilisée quand l'impact économique important de celle-ci est ressenti par le gouvernement, c'est-à-dire qu'elle est comptabilisée durant l'exercice dans lequel la décision est prise et où le gouvernement est engagé à verser les fonds. L'impact de cette décision sur la trésorerie et l'économie pourrait être ressenti pendant de nombreuses années. Le Ministère a dit qu'il pourrait « faire une utilisation répétée de notes en bas de page dans les comptes publics » pour effectuer le suivi des incidences à long terme, mais il estime que le processus budgétaire est la meilleure façon de prendre ces incidences en compte. Les gouvernements qui se sont succédé ont utilisé le budget et le processus budgétaire pour discuter des conséquences économiques des dépenses d'un exercice donné au cours des exercices ultérieurs. Partout au Canada, les administrations publiques investissent en comptant qu'il y aura des avantages économiques durables associés aux charges de l'exercice en cours.

Recommandation du Comité

4. **Le Comité permanent des comptes publics reconnaît que les règles comptables actuelles permettent de passer en charges les subventions (paiements de transfert) versées avant que les fonds soient réellement requis et puissent être dépensés par le bénéficiaire. Toutefois, le Comité demande que le ministère des Finances lui présente un rapport indiquant s'il appuie le principe du versement anticipé des subventions et de leur comptabilisation comme coût de la prestation de services durant l'exercice en cours alors que les fonds, en fait, seront affectés à la prestation de services ou à la construction d'actifs au cours d'exercices ultérieurs.**

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité permanent des comptes publics demande au ministère des Finances et au ministère de l'Infrastructure de faire parvenir des réponses écrites au greffier du Comité à l'égard des recommandations du Comité dans les 120 jours civils suivant le dépôt du présent rapport auprès du président de l'Assemblée législative, sauf indication contraire dans une recommandation.

Le Comité permanent des comptes publics recommande ce qui suit :

1. Le ministère de l'Infrastructure présente au Comité permanent des comptes publics un rapport sur les mesures à l'étude, le cas échéant, pour élargir l'information communiquée sur son site Web aux fins de suivi des dépenses de programmes de stimulation de l'infrastructure et de l'avancement des projets en fournissant, par exemple, de l'information sur les entités auxquelles des contrats ont été octroyés pour réaliser des projets et sur le nombre d'emplois créés.

2. Le ministère de l'Infrastructure doit développer un site Web pour les programmes de subvention de grands projets d'immobilisations qui dépassaient 25 millions de dollars au cours des deux dernières années et qui dépasseront ce montant dans le futur. Le site Web sera semblable à l'autre site du Ministère qui fournit de l'information sur l'avancement des projets financés au moyen des dépenses de stimulation récentes. Le ministère de l'Infrastructure fait rapport au Comité de son intention de développer ou non ce site Web et, le cas échéant, à quel moment il sera accessible au public.

3. Le ministère de l'Infrastructure présente au Comité permanent des comptes publics au plus tard le 31 décembre 2010 un rapport sur la fraction des fonds de stimulation de 32,5 milliards de dollars pour la réalisation de projets d'infrastructure qui risque de n'être pas investie à la date limite du 31 mars 2011, et sur le nombre de projets qui seraient touchés à la suite de la péremption des fonds fédéraux et provinciaux à la date limite.

4. Le Comité permanent des comptes publics reconnaît que les règles comptables actuelles permettent de passer en charges les subventions (paiements de transfert) versées avant que les fonds soient réellement requis et puissent être dépensés par le bénéficiaire. Toutefois, le Comité demande que le ministère des Finances lui présente un rapport indiquant s'il appuie le principe du versement anticipé des subventions et de leur comptabilisation comme coût de la prestation de services durant l'exercice en cours alors que les fonds, en fait, seront affectés à la prestation de services ou à la construction d'actifs au cours d'exercices ultérieurs.